

2.

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ БІЛЬШОСТІ (КОАЛІЦІЇ) В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ COMPARATIVE ANALYSIS OF FUNCTIONING OF PARLIAMENT MAJORITY (COALITION) IN EUROPEAN COUNTRIES

Шараніч С.С.,  
*аспірант кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена особливостям правового регулювання парламентської більшості. Автор зосереджує увагу на правовому аналізі функціонування парламентської коаліції в країнах Європи.

**Ключові слова:** парламент, парламентська більшість, парламентська коаліція, коаліція депутатських фракцій.

Статья посвящена особенностям правового регулирования парламентского большинства. Автор концентрирует внимание на правовом анализе функционирования парламентской коалиции в странах Европы.

**Ключевые слова:** парламент, парламентское большинство, парламентская коалиция, коалиция депутатских фракций.

This article is devoted to the peculiarities of legal regulation of the parliamentary majority. The author focuses on the legal analysis of the functioning of the coalition in Europe.

**Key words:** parliament, parliament majority, parliament coalition, coalition of deputy fractions.

Теоретичний потенціал та практичний досвід досліджень сучасного парламентаризму дозволяє більш уважно розглянути функціональну роль та значення парламентської більшості в механізмі взаємин між законодавчою та виконавчою гілками влади, насамперед, у таких його складових, як утворення стабільного коаліційного уряду та здійснення парламентського контролю за його діяльністю. З точки зору права механізм парламентського контролю за діяльністю уряду відображається в процедурах висловлення довіри чи оголошення резолюції недовіри уряду, а його політичним наповненням є взаємовідносини між партійними фракціями та групами в парламенті.

Окремі аспекти досліджуваної проблеми були питаннями наукових досліджень окремих вчених, зокрема: Голишева В.М., Смоляннюка В., Шаповала В., Томенко М., Шлюєра Б. та інших. Разом з тим вищенаведені автори розкривали окремі аспекти досліджуваного питання. Саме тому автор ставить собі за мету висвітлити специфіку існування парламентської більшості.

У демократичних країнах Заходу партії, в разі, якщо вони перемагають на виборах у парламент, за результатами виборів утворюють парламентську більшість, формують уряд, виступають своєрідним посередником у впливі організованих інтересів: партійні урядовці та чи-

новники мають зберігати лояльність як до лобістів, груп тиску і наближеного до них бізнесу (заради матеріальної винагороди або фінансової допомоги на виборах), так і до партійного керівництва (заради збереження місця в партійній еліті, виборчому списку (за пропорційної виборчої системи) чи підтримки партії в окрузі (за мажоритарної виборчої системи) [1].

Партіям доводиться брати участь у виборах, тому вони зацікавлені в проведенні політики, що схвалюється виборцями. Це спонукає партійне керівництво використовувати заходи партійної дисципліни з метою недопущення політичних скандалів, пов'язаних з обслуговуванням партійними фракціями інтересів певних груп тиску, та інших свідчень відходу партій від принципів суспільного добробуту. Такий ефект зростає, якщо партії безпосередньо беруть участь у створенні парламентської більшості та формуванні коаліційного уряду більшості – тоді виборцям легше ідентифікувати політичну силу, яка відповідальна за державну політику [2, с. 87].

Зрештою, парламентська діяльність органічно пов'язана з процесом контролю, відповідно до якого здійснюється перевірка виконання виконавчою владою рішень, виявлення допущених відхилень, коригування змісту і методів діяльності системи державних інститутів, оцінка ефективності їхньої діяльності та визначення

ступеня відповідальності посадових осіб [3]. Саме таке співставлення лежить в основі природи парламентського контролю за діяльністю уряду: яким би чином реально не було прийнято рішення, наслідки його виконання мають бути підставою для відповідальності [4].

Отже, можна говорити про те, що тенденція до зменшення ролі парламенту в сучасному світі, на чому наголошують деякі дослідники парламентаризму [5], не означає втрату ним своїх контрольних повноважень. Це визнають також вітчизняні [6, с. 101-102] та зарубіжні [7, р. 170-171] науковці.

Так, відповідно до прагматичного підходу щодо аналізу соціальних і урядових інститутів парламент виступає замовником належної діяльності бюрократичного апарату. Уряд як виконавець мусить її забезпечити, аби не зазнати санкцій, передбачених процедурою парламентського контролю за діяльністю уряду.

Таке розуміння відповідальності виконавчої влади через відповідальність уряду перед парламентом ґрунтується на класичній доктрині: міністри коаліційного уряду відповідають перед громадськістю через парламентську більшість (або разом з парламентом, якщо після виборів сформується інша парламентська більшість і, відповідно, інший уряд) і за власні рішення, і за роботу своїх міністерств та служб. Чинovníки ж відповідальні лише перед своїми політичними керівниками (тобто, міністрами) [8]. У свою чергу, парламентська більшість, в якій представлені узгоджені політичні та економічні інтереси урядової коаліції, покликана спрямовувати й керувати роботою уряду, зокрема через діяльність парламентських комітетів, створення спільних з урядом комісій і, нарешті, притягнення уряду до відповідальності в разі невідповідності його дій спільно узгодженій меті.

Сьогодні такі погляди отримали нове звучання. Відомо, наприклад, що існування відповідального уряду є однією з попередніх умов стосовно країн-кандидатів на членство у Європейському Союзі [9]. Насамперед, це пояснюється тим, що ефективний механізм парламентського контролю дозволяє оптимізувати систему урядування в країні і таким чином покращити інвестиційний клімат у ній, що збільшить шанси цієї країни у змаганнях на зовнішніх ринках.

Хотілося б зазначити, що європейській парламентській практиці властива тенденція проходження в парламент окремих політичних партій, а не блоків (зворотні випадки трапляються доволі рідко, наприклад, в Ірландії у 1973 р. та в Австрії у 1975 р.). Відтак, великого значення набуває питання щодо укладення міжпартійних угод між партіями-переможцями парламентських перегонів. Природно, що коаліції мають тяжіти до партійного центру, проте щодо цього необхідно зробити деякі уточнення. Як писав у свій час М. Дюверже, «партії завжди розвинуті більш зліва, аніж справа, тому що вони там завжди потрібніші» [10, с. 121]. Здебільшого погоджуючись із цим висновком, усе-таки необхідно говорити про «лівий центр» як основу для партійно-політичного зближення, що, до речі, підтверджується і парламентською практикою більшості європейських країн.

Існує декілька видів парламентських коаліцій, зокрема: малі коаліції чи мінімально вигравні (переможні) коаліції, великі (широкі) коаліції, надмірні коаліції та уряди меншості (із різновидами у формі коаліції з нестабільною підтримкою і коаліції із стабільною підтримкою) [11, с. 24].

Природним є потяг до коаліції споріднених політичних сил (т.зв. мала коаліція). Вона традиційно формується на основі домовленостей між одним із лідерів парламентських перегонів і однією-двома менш впливовими («малими») партіями. Звичайно, у такому формуванні визначальною є позиція великої партії (коаліції з домінуючим учасником). Але, за оцінками західних експертів

(зокрема Б. Шлоера), позиція «малої партії» досить часто стає вирішальним фактором у прийнятті політичних рішень [12, с. 123]. Подібні коаліції справедливо називаються ще й мінімально переможними, оскільки в разі виходу найменшої політичної сили втрачається статус переважаючого внутрішньопарламентського об'єднання.

Показовим прикладом щодо цього, на наш погляд, є досвід блокування політичних партій у німецькому Бундестазі. Упродовж останніх трьох десятиліть (до листопада 2005 р.) Вільна демократична партія, яка за всіма ознаками є «малою партією», була незмінним партнером в урядових коаліціях: упродовж 1969-1982 рр. – із СДПН, згодом – із ХДС/ХСС, відіграючи роль балансира чи модератора [13, с. 25].

Проте нерідко виникають ситуації, коли жодна впливова партія не може об'єднати партнерів у переважаюче внутрішньопарламентське угруповання. Тоді єдиним раціональним заходом вважається досягнення консенсусу щодо утворення уряду меншості (зазвичай однопартійного). За цієї формули політичні партії беруть на себе зобов'язання підтримувати кабінет, навіть не входячи до його складу. Досить поширеними є дві базові моделі такого типу коаліцій: коаліція з нестабільною підтримкою (однозаова угода) та коаліція зі стабільною підтримкою (в обмін на деякі поступки) [14, с. 29].

Здається, такі уряди мають суперечити загальноприйнятим підходам до формування парламентських коаліцій. Проте вони досить часто трапляються в європейській історії, що на рівні поверхового сприйняття може виглядати парадоксальним. Так, за підрахунками К. Строма, із взятих за основу 323 урядів уряди меншості утворювались у 114 випадках, що становить 35,3%, або приблизно 8 кабінетів меншин – на одну країну, чи більше двох таких кабінетів – на країну протягом одного десятиліття [15, с. 201]. У Данії, Норвегії та Швеції, наприклад, у деякі скликання впливові соціал-демократичні партії з причини значної розбіжності в політичних поглядах із опонентами (як правило, правими консерваторами) утворюють або ж коаліційні уряди меншості, або ж однопартійні уряди меншості.

Створення й функціонування урядів меншості інколи супроводжується доволі несподіваними й нестандартними ситуаціями. Найпереконливішим прикладом стосовно цього є створений ще у 1973 р. уряд меншості Ліберальної партії в Данії, який контролював лише 13% парламентських місць.

Для постсоціалістичних країн цікавим і повчальним, на наш погляд, є досвід Чеської Республіки. У 1998 р. правляча Громадсько-демократична партія (ОДС) посіла друге місце на парламентських виборах (27,7% голосів), поступившись першістю соціал-демократам (ЧССД) (понад 32% голосів). Але переможцям не вдалося сформувати парламентську коаліцію (праві партії не вважали за необхідне співпрацювати із соціал-демократами, а з комуністами вже не бажали співпрацювати самі переможці парламентських перегонів). З цієї, за загальним визначенням, «патової ситуації» було знайдено доволі оригінальний вихід: дві найбільш впливові партії – ОДС і ЧССД – уклали так званий «опозиційний договір» (opozicijsmlouva), за яким ОДС як провідна опозиційна партія погодилась на утворення соціал-демократами уряду меншості в обмін на ключові пости в парламенті (при цьому обидві партії зобов'язувались не вступати в коаліції з іншими політичними силами) [16, с. 150].

В умовах проходження до парламенту двох чи більше авторитетних політичних партій з різними політичними поглядами інколи утворюється велика (широка) коаліція. Основною причиною створення широкої коаліції вважається необхідність прийняття невідкладних для розвитку країни заходів, а умовою, як правило, – домовленість про входження представників менш впливових

партійних фракцій до складу кабінету, в якому ключові посади належать більш впливовій партії. Як правило, такі коаліції утворюють партії з різними (інколи навіть із протилежними) політичними поглядами.

Показовим прикладом утворення таких коаліцій є парламентська практика ФРН, де велика коаліція утворювалась двічі. Вперше вона діяла впродовж 1966-1969 рр. і складалась із представників СДПН та блоку ХДС/ХСС. Таке, взагалі, неприродне для країни єднання парламентських фракцій забезпечило прийняття низки законів, що створили умови для виходу країни з економічного занепаду. Друге утворення великої коаліції у тому ж складі завдячує парламентським виборам 2005 р. Її основними причинами, окрім відносного паритету партійних сил у парламенті (ХДС/ХСС – 35,2% голосів, СДПН – 34,3% голосів), було вирішення найбільш нагальних для країни питань.

Формально, з огляду на представлення у владі значної кількості електорату та певних економічних зрушень, велика коаліція може вважатися оптимальним внутрішньо парламентським об'єднанням. Проте йому властиві й деякі суттєві негативні наслідки. Так, зокрема у ФРН, саме великій коаліції «першого формату» завдячувало тодішнє зростання неонацистських сил та посилення «лівої» непарламентської опозиції. У сучасних німецьких політиків є чимало підстав побоюватися, що й велику коаліцію «другого формату» також супроводжуватимуть деякі негаразди [17, с. 21].

В якості різновиду великої коаліції слід розглядати і так звану надмірну коаліцію. Вона визначається тією обставиною, що в разі виходу з неї якоїсь однієї партії решта коаліційних партнерів все ще матиме достатньо місць у парламенті для збереження більшості. Така коаліція не є типовою для парламентської практики більшості європейських країн, адже політичні партії не схильні «безмежно» ділитися своїми владними здобутками.

Надмірні парламентські коаліції існували лише в чотирьох європейських країнах (Бельгії, Італії, Нідерландах та Фінляндії). Як правило, за аналогією з великими коаліціями такі коаліції також утворювалися з формально зазначеним завданням вирішення злосудних питань. У Бельгії, наприклад, вона утворювалась із метою внесення кардинальних змін до конституції задля подолання кризи з мовного питання. Досвід тих країн, в яких надмірні коаліції утворювались неодноразово (Італія та Фінляндія), вказує на загальну нестійкість таких парламентських об'єднань.

У розрізі зазначеної проблематики одне з чільних місць відводиться питанню стабільності парламентських коаліцій та сформованих нею урядів (яке, як відомо, є проявом і суттєвим компонентом більш загальної проблеми стабільності та нестабільності політичних режимів). Саме стабільність уряду має бути визначальним чинником доцільності та ефективності існування парламентської коаліції. На думку Р. Даля, нестабільні уряди можуть стимулювати в електорату розчарування в представницькій демократії взагалі [18, с. 122].

Вихідними для розуміння проблеми визнаються положення про наявність конституційного порядку, про консолідацію демократії, про легітимність влади, а також про оптимальний зв'язок між парламентськими коаліціями та урядами за умов парламентської республіки [19, с. 32].

Однак, на наш погляд, до цього переліку варто додати й положення про коаліцію зі стабільною підтримкою та про наявність «сильної партії». У ряді причин коаліційної стабільності не треба також недооцінювати й привабливості об'єднань політично споріднених сил (власне кажучи, сусідніх партій), для чого оптимально підходить термін «сумісність коаліції». Досить ефективним мірилом ідеологічної спорідненості політичних партій

можна вважати шкалу «право-лівого» політичного спектру. У разі ж вимушеного союзу ідеологічно віддалених політичних сил зменшення відстані між ними можливе за допомогою залучення до коаліції так званої сполучної партії, покликаної додатково зв'язати партнерів по коаліції і полегшити процес переговорів. Проте, як свідчить досвід деяких країн (зокрема Італії та Фінляндії), і наявність сполучної партії не спроможна приглушити протиріччя між ідеологічно різнорідними фракціями. З цієї причини надмірні та несполучні коаліції майже не трапляються в сучасних європейських країнах [20, с. 27-28].

Наведені факти та аргументи дозволяють вибудувати логічно-лінійний ряд стабільності/нестабільності парламентських коаліцій. Отже, на наш погляд, найстабільнішими є уряди однопартійної більшості (такий висновок узгоджується як із логікою партійно-політичного розвитку, так і з принципами формування коаліцій). Далі мають йти мінімально переможні сполучні коаліції, мінімально переможні несполучні коаліції та уряди меншості (час існування яких у середньому не перевищує двох років). Завершувати цю логічно-лінійну побудову мають великі коаліції та надмірні коаліції.

Суттєво збагачує знання про інститут парламентської більшості в умовах президентсько-парламентської форми правління досвід Французької П'ятої Республіки, яка бере початок власної історії з 1958 р. і за декілька десятиліть існування виявила спроможність ефективно функціонувати навіть при виникненні різних катаклізмів, що зайвий раз підкреслює значущість використання її досвіду [21, с. 87]. За оцінкою М. Догана та Дж. Хіглі, вже перші п'ять років її існування стали взірцевими для розуміння характеру заміни нестабільного демократичного режиму стабільним демократичним [22, с. 102].

Проте згодом на Французьку Республіку чекали суворі випробування. Зокрема, чи не найбільш резонансними та важливими для розуміння її форми правління стали парламентські вибори 1986 р., коли вперше в історії П'ятої республіки не співпали політичні орієнтації президента та нової парламентської більшості. Так, Президент соціаліст Ф. Міттеран був змушений призначити на пост прем'єр-міністра лідера правої коаліції Ж. Ширака, який без консультацій з президентом сформував кабінет із членів правих партій. Це знаменувало небачене у попередні 28 років переміщення центру виконавчої влади від глави держави до керівника уряду (така практика, до речі, повторювалась в цій країні ще тричі) [22, с. 89].

Саме такі перипетії політичної історії сучасної Франції стали основою для визначень, що особливості зазначеної форми правління значною мірою залежать від політичного спрямування парламентської більшості. За оцінкою Ф. Ардана, П'ята Республіка одночасно може називатися і парламентською, і президентською (рис парламентської республіки, усе ж, мають домінуючий характер)» [22, с. 88]. Саме тому можна дійти висновку, що залежно від особливостей співвідношення влади Президента та більшості в Національних зборах форму правління П'ятої Республіки можна визначати і як президентсько-парламентську, і як парламентсько-президентську.

Таким чином, можемо зробити такі висновки:

1. Роль парламентської більшості в контексті формування коаліційного уряду полягає саме у забезпеченні стабільності його діяльності та впровадженні механізму контролю за виконавчою владою з боку партій, які покликані бути представниками політичних інтересів і за собом вираження політичної волі громадян.

2. Основною функцією парламентської більшості щодо організації парламентського процесу є узгодження та переведення в політичні рішення різних впливів з боку чисельних груп тиску, парламентських партій і окремих політиків. При цьому парламентський контроль

за парламентської та змішаної форми правління реалізується в процедурі відмови парламентом через рішення більшості у довірі уряду або висловленні йому недовіри (відповідним засобом контролю в країнах із президентською формою правління є інститут імпічменту, який може застосовуватися лише ситуативною, тимчасовою більшістю).

3. Механізм парламентського контролю застосовується лише через свідоме волевиявлення парламентської більшості та розвивається, виходячи з двох основних типів завдань: з одного боку, забезпечити відповідальність виконавчої влади перед законодавчою, досягти згоди між парламентом і урядом щодо основних напрямків і способів здійснення політики, а з іншого – забезпечити стабільність уряду, його незалежність від поточних змін політичної кон'юнктури.

4. Інституційне наповнення механізму парламентського контролю за діяльністю уряду за парламентської

та парламентсько-президентської форм правління тісно пов'язане із становленням інституту парламентської більшості та чинить суттєвий вплив на визначення і реалізацію способу поділу влади, а також здійснення поточної політики.

5. Досвід європейських країн свідчить, що інститут парламентської більшості є невід'ємним атрибутом внутрішньо організаційного структурування в органах народного представництва та вагомими надбанням сучасного демократичного врядування. Він, зокрема, посилює ефективність функціонування парламентів і надає додаткові умови для стабілізації політичних режимів. У парламентських республіках парламентська більшість прямо впливає на формування та функціонування органів виконавчої влади. Серед наведених та проаналізованих у дослідженні варіантів парламентських коаліцій найбільш стійкими та ефективними маємо визнати малі коаліції та коаліції зі стабільною підтримкою.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Латигіна Н. Елітні теорії: сучасне бачення / Н.Латигіна// Віче.– 1998.– №8.– С.124.
2. Голишев В. М. Парламентські об'єднання: світовий досвід та українська практика (політологічний аналіз) / Голишев В. М.: Дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук. за спец.: 23.00.02 „політичні інститути та процеси”. – К., 2004. – 212 с.
3. Бабкіна О.В., Горбатенко В.П. Політологія: Посібник для студентів вузів.– К.: Вид. центр "Академія", 1998.– С.359.
4. Голишев В., Смолянюк В. “Європеїзація” системи оборони? Теорія і практика створення європейських збройних сил / В.Голишев, В.Смолянюк// Політика і час.– 2000.–№ 11–12.– С.40–42.
5. Loewenberg G., Patterson S., Jewell M., eds. Handbook of Legislative Research.– Cambridge: Harvard University Press, 1985.– P.519–572.
6. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн / В.М.Шаповал.– К.: АртЕк, Вища школа, 1997.– 420 с.
7. Powell G.B. Contemporary Democracies: Participation, Stability, and Violence.–Harvard: Harvard University Press, 1982.– 279 p.
8. Barberis P. The New Public Management (NPM) and a New Accountability // Public administration.– 1998.– №3.– P.451–471.
9. Томенко М. Сучасна Україна: Політичні олігархи, холдинги, синдикати / М.Томенко // Точка зору.– 1999.– 17 квітня.– С.13.
10. Дюверже М. Политические партии / М. Дюверже, пер. с фр. Л. А. Зимина. – М. : Академ. Проект, 2000. – 558 с.
11. Древаль Ю. Формування та функціонування парламентської більшості (досвід Європейських країн) / Ю. Древаль // Демократичне врядування. – Науковий вісник. – 2009. – № 3. – с. 23–29.
12. Шлоер Б. Про більшість і меншість у парламенті ФРН / Б. Шлоер // Парламентаризм в Україні: теорія та практика [Текст]. – К. : [б. в.], 2001. – С. 122–126.
13. Шмачкова Т. В. Теорії коаліцій и становление российской многопартийности (Методики рационализации выбора) / Т. В. Шмачкова // Полис [Текст]. – 1996. – № 5. – С. 28–52.
14. Strom K. Minority Governments in Parliamentary Democracies: The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions / K. Strom // Comparative political Studies [Text]. – 1984. – Vol. 17. – № 2. – P. 199–227.
15. Шимов Я. В. Гражданское общество и правящая элита в переходный период: чешский вариант / Я. В. Шимов // Полис [Текст]. – 2001. – № 3. – С. 149–159.
16. Мютцених Р. Первые шаги “большой коалиции” / Р. Мютцених // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. – 2006. – № 5. – С. 19–27.
17. Dahl R. Poliarhcy: Participation and Opposition [Text] / R. Dahl. – New Haven : Yale Univ. Press, 1971. – 257 p.
18. Zimmerman E. Government Stability in Six European Countries During the World Economic Crisis of the 1930s: Some Preliminary Considerations / E. Zimmerman // European Journal of Political Research [Text]. – 1987. – Vol. 15. – № 1. – P. 23–52.
19. Белов Д.М., Бисага Ю.М. Інститут Президента в Україні та Франції: порівняльно-правове дослідження / Д.М.Белов, Ю.М.Бисага – Ужгород: „Ліра”. – 2005 – 215 с.
20. Доган М. Роль политического класса в смене режимов власти / М. Доган, Дж Хигли // Мировая экономика и международные отношения [Текст]. – 1998. – №2. – С. 101–108.
21. Белов Д.М., Бисага Ю.М. Інститут Президента в Україні та Франції: порівняльно-правове дослідження / Д.М.Белов, Ю.М.Бисага – Ужгород: „Ліра”. – 2005 – 215 с.
22. Ардан Ф. Франция: государственная система / Ф. Ардан; пер. с фр. Л. С. Филипповой. – М. : Юрид. лит., 1994. – 176 с.